

INSTITUT PHARMACOLOGIQUE DE L'UNIVERSITÉ DE ZURICH

Directeur: Prof. H. FISCHER

Les Conventions de l'opium

La production illicite des stupéfiants
et de l'opium en particulier

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE MÉDECINE
DE L'UNIVERSITÉ DE ZURICH
POUR L'OBTENTION
DU GRADE DE DOCTEUR EN MÉDECINE
PAR

Gonzague de MEYER
de Fribourg

Acceptée sur recommandation de M. le Prof. H. Fischer

Zurich 1950

IMPRIMERIES POPULAIRES, GENÈVE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INSTITUT PHARMACOLOGIQUE DE L'UNIVERSITÉ DE ZURICH

Directeur: Prof. H. FISCHER

Les Conventions de l'opium

La production illicite des stupéfiants
et de l'opium en particulier

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE MÉDECINE
DE L'UNIVERSITÉ DE ZURICH
POUR L'OBTENTION
DU GRADE DE DOCTEUR EN MÉDECINE
PAR

Gonzague de MEYER
de Fribourg

Acceptée sur recommandation de M. le Prof. H. Fischer

Zurich 1950

IMPRIMERIES POPULAIRES, GENÈVE



DIE RAUSCHGIFTBEKÄMPFUNG UND DIE OPIUMKONVENTIONEN

I. OPIUM

VORWORT

Die Rauschgiftbekämpfung durch Verpflichtung der Staaten auf internationale Konventionen, die Durchführung dieser Verpflichtungen und die ständige Kontrolle durch die administrativen Behörden der Opiumkommission des Völkerbundes, welche 1947 durch die « Vereinigten Nationen » übernommen wurde, ist heute, nachdem durch den zweiten Weltkrieg die Funktionen der Opiumkommission in Frage gestellt worden war, in ein entscheidendes Stadium getreten. Hat doch der Krieg nicht nur die Durchführung der internationalen Kontrolle der Rauschgiftproduktion und des Rauschgifthandels teilweise verunmöglicht, sondern es ist in manchen Produktionsländern, wie Mandschukuo, Jehol usw. zu einer gewaltigen Steigerung der Opiumproduktion und damit zu einer verheerenden Ausbreitung der Opiomanie (im Interesse der Kriegsführung und Besetzung eines fremden Landes) gekommen, welche auch heute noch nicht wesentlich eingeschränkt werden konnte.

Im Mittelpunkt des Interesses der Betäubungsmittelkommission der Vereinigten Nationen (Commission des stupéfiants du Conseil économique et social des Nations Unies) steht daher heute neben der Wiederherstellung der integralen internationalen Beziehungen, welche zur Durchführung der Verpflichtungen der Opiumkonventionen unerlässlich ist, die planmässige Einschränkung der Opium-, Haschisch- und Cocablattgewinnung. Dies kann nur auf dem Wege der Eindämmung der Kulturen des Schlafmohns, des indischen Hanfs und des Cocastrauches auf die Bedürfnisse des *legitimen d.h. medizinalen und wissenschaftlichen Bedarfes* erreicht werden. Wenn man bedenkt, dass mindestens 100.000 Hektar Boden der Opiumkultur dienen, wobei mindestens 95% des Ertrages zur Herstellung von Rauchopium und Opium zu Genusszwecken verwendet werden, ist es klar, dass man zur Verwirklichung so einschneidender Massnahmen grossen agrar-politischen Problemen gegenübersteht. Die Bekämpfung der Opiomanie hat aber nur dann einige Aussicht auf Erfolg, wenn sie an der Wurzel erfasst und die Mohnkultur auf eine gegenüber dem heutigen Status vielfach kleinere Anbaufläche, welche dem legitimen Bedarf angepasst ist, zurückgeführt wird. Dies ist jedenfalls

eines der grossen Ziele der Rauschgiftbekämpfung, dem die Betäubungsmittelkommission der Vereinigten Nationen heute ihr Hauptaugenmerk zuwenden muss.

Das nicht minder grosse Problem der Einschränkung der Produktion synthetischer Betäubungsmittel, welche in den letzten Jahren einen bedrohlichen Umfang angenommen hat, wird in dieser Arbeit, welche sich fast ausschliesslich mit Fragen der Opiumkontrolle befasst, nicht behandelt.

Vorliegende Arbeit macht den Versuch, aus der Vielfalt der zu lösenden Fragen einige konkrete Probleme herauszugreifen, auf einige Lücken der bisherigen Konventionen hinzuweisen und gangbare Wege zu ihrer Behebung vorzuschlagen.

H. F.

Les Conventions de l'opium

La production illicite des stupéfiants et de l'opium en particulier

La lutte contre le trafic clandestin et contre l'abus des stupéfiants en général s'échelonne sur de nombreuses années sous forme de différents accords et conventions entre les Etats, et son histoire peut être résumée comme suit :

Conférence de Shanghai de 1909.

Convention de La Haye du 23 janvier 1912.

Traité de Versailles et autres traités de paix. (La S. d. N. est chargée de veiller à l'application des conventions passées et futures.)

Création par la S. d. N. de la Commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles en 1921.

Accord de Genève du 11 février 1925. (Concerne l'opium préparé.)

Convention de Genève du 19 février 1925. (Concerne les matières premières et les drogues manufacturées.)

Création de « l'organe de contrôle » par cette convention (Comité central permanent en 1928).

Accord de Bangkok du 27 novembre 1931 (concerne l'opium préparé).

Etudes du Bureau international du Travail sur les questions de l'opium et des travailleurs.

Convention de 1936 pour la répression du trafic illicite des drogues nuisibles (26 juin 1936).

Reprise par l'organisation des Nations Unies des pouvoirs de la S. d. N. concernant la question de l'opium (Protocole soumis à l'O. N. U. en décembre 1946).

Protocole plaçant sous contrôle international certaines drogues non visées par la Convention du 13 juillet 1931 pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants, amendée par le Protocole signé à New-York le 11 décembre 1946 (signé à Paris le 16 novembre 1948).

Le but de ce travail est d'étudier d'une part les résultats obtenus jusqu'à nos jours et d'autre part de voir quelles mesures sont à prendre pour enrayer plus fortement encore le trafic illicite des stupéfiants, en tenant spécialement compte de l'opium brut. Après quelques notions générales sur l'opium, suit l'étude des différentes conventions avec leurs

lacunes principales, puis les points à reprendre spécialement dans l'élaboration d'une nouvelle convention, ayant pour but de limiter la production même de l'opium brut, c'est-à-dire la *culture du pavot*.

Quand on parle de *stupéfiants*, il faut entendre avant tout deux grands groupes :

d'une part ;

- I. *Les matières premières*, comme l'opium, la feuille de coca et le chanvre indien (*cannabis sativa* L)

d'autre part :

- II. *Les stupéfiants manufacturés* : *morphine, cocaïne, héroïne*, etc. Parmi les pays intéressés, il faut distinguer :

1. *Les pays producteurs*, qui cultivent le « papaver somniferum », « l'érythroxylon coca » et « nova granatense » et le « cannabis sativa L ».
2. *Les pays manufacturiers* qui fabriquent les alcaloïdes et leurs succédanés.
3. *Les pays consommateurs* qui ne sont ni producteurs, ni manufacturiers.

L'opium est le suc épais du pavot (*Papaver somniferum*). Aux Indes on le mange et en Extrême-Orient on le fume sous forme d'opium préparé. Cet opium préparé est obtenu de l'opium brut après une série d'opérations : grillage, ébullition, fermentation. Médicalement calmant et somnifère, il doit son action aux différents alcaloïdes qu'il contient : morphine, codéine, narcotine, papavérine : il est employé en médecine comme hypnotique, sédatif de la douleur, calme la toux, analgésique contre les coliques abdominales, les douleurs utérines. L'usage habituel de l'opium entraîne une série de troubles d'ordre physique et d'ordre psychique. Dans le domaine physique on observe des désordres gastro-intestinaux, hépatiques, urinaires, une irritation des bronches prédisposant à l'emphysème et à la tuberculose, des troubles circulatoires, palpitation, crises d'angine de poitrine ; des troubles nerveux enfin, avec exagération ou diminution de la sensibilité cutanée, titubation, paralysies variables.

Dans le domaine psychique, la fumée d'opium plonge le sujet dans un sommeil artificiel. Elle crée un état de besoin auquel le sujet ne peut résister et qui donne lieu, s'il n'est pas satisfait, à des troubles parfois graves allant jusqu'à la tendance au suicide. Avec le progrès de l'intoxication, les opiomanes perdent la mémoire, le sens moral, voient leur intelligence baisser, leurs affections s'amoindrir et en arrivent à commettre des actes délictueux divers.

C'est pour combattre ce fléau que de nombreux pays luttent depuis des siècles sur le terrain national. Cette lutte cependant, pour avoir tout son effet, doit être *menée sur le terrain international*. N'est-ce pas dans l'histoire de l'opium en Chine que nous le constatons de la façon la plus marquante ? C'est en effet à la suite des « guerres de l'opium » que la Chine avait été forcée d'autoriser l'importation des narcotiques d'origine

étrangère et de laisser se développer ses cultures de pavot. Production, importation et opiomanie se développèrent avec un résultat tel qu'au début du siècle, la production chinoise était estimée à 44 millions de livres, ce qui donne un total de $51\frac{1}{4}$ millions de livres contre une exportation de Chine de 0,6 million. Environ les deux dixièmes et selon d'autres estimations même les trois à quatre dixièmes, et tous les hommes adultes, plus de 5% de la population globale, s'adonnaient à l'opiomanie.

La lutte contre l'opium en Chine fut très influencée par la politique de l'opium des Etats-Unis d'Amérique aux Philippines (1905). Le 20 septembre 1906, par un édit du Gouvernement central, la culture du pavot et la consommation de l'opium furent interdites en Chine, et un délai de dix ans fut fixé pour assurer la pleine exécution de cette prohibition. En 1907 fut signé un arrangement avec le Gouvernement anglo-hindou aux termes duquel une diminution progressive des importations de l'opium hindou en Chine fut décidée. Peu après les Etats-Unis d'Amérique lancèrent un appel en vue d'une conférence internationale de l'opium et le président Roosevelt était en mesure de convoquer à *Shanghai, en 1909, une conférence*. Treize Etats y étaient représentés : la Chine, les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire allemand, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, l'Autriche-Hongrie, la Perse, le Portugal, la Russie et le Siam. La conférence n'obtint cependant pas de résultats effectifs, mais recommanda la limitation des stupéfiants.

Neuf résolutions furent approuvées invitant les gouvernements des pays représentés à :

- a) interdire absolument l'usage de fumer l'opium;
- b) interdire le transport par eau de l'opium et de ses dérivés, à destination des contrées ayant prohibé l'importation;
- c) décréter applicables aux colonies et en particulier aux territoires à bail en Chine, les lois en vigueur dans les territoires métropolitains concernant la réglementation du commerce pharmaceutique et du trafic de l'opium et de ses dérivés, de façon que l'introduction en grand de l'opium en Chine à partir de ces territoires à bail soit supprimée;
- d) de soumettre à un contrôle effectif la fabrication et le trafic de la morphine et des autres dérivés de l'opium;
- e) fermer sans délai les fumeries d'opium et établissements similaires;
- f) prohiber la vente des remèdes pour « désaccoutumer de l'opium » renfermant eux-mêmes de l'opium ou des dérivés de ce dernier. (Pila : « Le Trafic des stupéfiants et la S. d. N. »)

Ces résolutions étaient très favorables pour la Chine, mais elle ne put en bénéficier. *Le 8 mai 1911 fut signé entre les gouvernements anglais et chinois un arrangement aux termes duquel l'Angleterre renonçait à la période transitoire de dix ans (1907-1917) et se déclarait prête à inter-*

dire l'exportation d'opium de l'Inde à destination de la Chine aussitôt que celle-ci prouverait que toute production d'opium en Chine était abolie. Cependant, à mesure que la Chine supprimait ses cultures, *plus le Japon augmentait son trafic clandestin de morphine. En décembre 1911, nouvelle conférence à La Haye.*

Le 23 janvier 1912, la première convention est signée; elle fut suivie de celles de 1925, 1931 et 1936.

Comment furent-elles conçues? Quel est leur but? Quel est le résultat obtenu? Quelles sont les lacunes qui sont à combler? Que peut-on y ajouter? — Autant de problèmes que je me propose d'étudier afin de savoir ce qu'il y aurait lieu de faire pour réduire la consommation de l'opium.

I. LA CONVENTION DE LA HAYE

A la Conférence de La Haye étaient représentés :

L'Autriche-Hongrie, les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, l'Empire d'Allemagne, le Japon, la Russie, les Pays-Bas, la Perse, le Portugal, le Siam, la Chine.

D'après l'article 9 de la Convention de 1912, les Etats signataires s'engagent à prendre des mesures afin de supprimer d'une manière graduelle et efficace la fabrication, le commerce intérieur et extérieur, et l'usage de l'opium préparé. *Il n'est pas fixé de laps de temps, au bout duquel ces mesures devront avoir atteint leur but.*

Le même article prévoit en outre que des règlements et des lois seront édictés afin de limiter la fabrication, la vente, l'emploi de la morphine, de la cocaïne et des sels, aux seuls usages médicaux et légitimes. *Ceci serait très facile pour autant que chaque pays produise, fabrique et consomme lui-même.* Mais tel n'est pas le cas et il y a lieu de distinguer nettement entre pays producteurs, fabricants et consommateurs.

D'autre part, l'expression « *s'efforceront de* » contenue dans les articles 10, 12, 13 et 20 affaiblit considérablement la mise à exécution des résolutions prises. Les articles 15 à 19 atténuent à l'extrême ces mêmes résolutions.

Une autre lacune est l'article 21, qui ne mentionne pas *quand et*

Art. 9. — Les Puissances contractantes édicteront des lois ou des règlements sur la pharmacie de façon à limiter la fabrication, la vente et l'emploi de la morphine, de la cocaïne et de leurs sels respectifs aux seuls usages médicaux et légitimes, à moins que des lois ou des règlements existants n'aient déjà réglé la matière. Elles coopéreront entre elles afin d'empêcher l'usage de ces drogues pour tout autre objet.

Art. 21. — Les Puissances contractantes se communiqueront par l'intermédiaire du Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas :

- a) les textes des lois et des règlements administratifs existants concernant les matières visées par la présente convention ou édictés en vertu de ses clauses;
- b) des renseignements statistiques en ce qui concerne le commerce de l'opium brut, de l'opium préparé, de la morphine, de la cocaïne et de leurs sels respectifs,

combien de fois les données statistiques devront être communiquées. Il est à remarquer également combien les termes employés dans cette Convention sont mesurés. Ce n'est cependant pas à ces quelques lacunes que la Convention doit de n'avoir pas eu de résultats, mais bien plus au manque de bonne volonté des Etats signataires.

En effet, les deux propositions qui auraient pu garantir dans une certaine mesure la réglementation internationale furent éliminées de suite; ce sont d'une part le droit de perquisition réciproque à bord des navires et d'autre part le contrôle et la surveillance par un organe international des transports par eau. Le Gouvernement anglais, d'autre part, proposa l'extension des travaux de la conférence à la production industrielle de la morphine et de la cocaïne, ce qui compliqua sérieusement les choses; en effet, certains pays producteurs entrèrent en plus dans la discussion (Indes Néerlandaises, Bolivie, Pérou, avec les feuilles de coca et la cocaïne brute) et d'autres pays industriels spécialement l'Allemagne (travaillant l'opium et le coca) défendirent leurs intérêts. Le problème de l'opium, qui comme à Shanghai était un problème avant tout hindou-chinois, prit un caractère international.

Le résultat fut que les dispositions prises à la conférence de La Haye sont plutôt un affaiblissement (pour l'Extrême-Orient) dans l'application des résolutions de Shanghai. L'Angleterre obtint en quelque sorte (soutenue du reste par la France qui avait des intérêts similaires en Indo-Chine) que le commerce mondial de l'opium soit réglementé d'une façon internationale sans que le commerce anglais avec la Chine n'en soit affecté.

Conformément à l'article 23 de la Convention de La Haye, il fut convoqué une *conférence à La Haye qui eut lieu du 1er au 19 juillet 1913*. Y étaient représentées : l'Allemagne, l'Argentine, la Belgique, le Chili, la Chine, la Colombie, Costarica, le Danemark, l'Equateur, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, les Etats-Unis du Brésil, la France, la Grande-Bretagne, Haïti, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, les Pays-Bas, le Portugal, les Républiques Dominicaines, la Russie et le Siam. Cette conférence s'occupa de la ratification de la Convention de La Haye et émit différents vœux devant amener les pays n'ayant pas encore donné leurs ratifications à le faire le plus vite possible.

Il fut décidé que si le 31 décembre 1913 il manquait encore des adhésions le gouvernement des Pays-Bas convoquerait une nouvelle conférence.

Celle-ci eut *lieu du 15 au 20 juin 1914 à La Haye*. Les pays suivants y étaient représentés : Allemagne, Argentine, Belgique, Chili, Chine, Danemark, Equateur, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, Etats-Unis du Brésil, France, Grande-Bretagne, Guatemala, Haïti, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Montenegro, Pays-Bas, Perse, Portugal, Répu-

ainsi que des autres drogues ou leurs sels ou préparations visés par la présente convention.

Ces statistiques seront fournies avec autant de détails et dans un délai aussi bref que l'on considérera comme possible.

blique Dominicaine, Russie, Roumanie, Siam, Suède, Suisse, Uruguay, Venezuela. Il y fut décidé que la Convention de La Haye devrait entrer en vigueur le 31 décembre 1914. La guerre survint et la question fut reprise dans les traités de paix.

II. LES TRAITÉS DE PAIX

Par une des clauses du « Traité de Versailles » (article 295) les pays signataires s'engagent à mettre en vigueur la convention de 1912, et *par l'article 23 c du Pacte de la Société des Nations, cette Société est chargée du contrôle général des accords relatifs au trafic de l'opium*. Un article analogue se trouve dans les « Traités de Saint-Germain » (article 247), « Neuilly » (article 174), « Trianon » (article 230) et « Sèvres » (article 290).

L'action de la Société des Nations s'exerce de la façon suivante : Une « Assemblée » et un « Conseil » assistés d'un secrétariat permanent (article 2 du pacte). L'Assemblée de la Société des Nations décida le 15 décembre 1920 une résolution invitant le Conseil à nommer une « Commission consultative » (du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles) qui doit faire trois mois avant chaque session un rapport au Conseil sur les travaux en cours. *« La Commission consultative fut constituée le 21 février 1921 par décision du Conseil. »*

La période entre 1920 et 1924 fut une période où l'on a fait des expériences et des essais. Un représentant des Etats-Unis prit part à la IV^{me} session de la Commission consultative qui siégeait à Genève en 1923. Il se fit le représentant de son gouvernement en présentant un programme bien défini dont le leitmotiv était : contingentement par opposition au contrôle de 1912, limiter la culture du pavot et des feuilles de coca, fixer certains délais au bout desquels les Etats devraient avoir fait disparaître la consommation de l'opium préparé.

Au cours de la II^{me} Conférence internationale de l'opium deux tendances bien marquées furent représentées : les uns voyaient comme but un *contrôle plus serré, les autres un système de limitation*. Le résultat des discussions fut le refus du système de limitation et l'acceptation d'un système de surveillance très serré. La délégation américaine s'embarqua le 6 février, la délégation chinoise le 7, et le résultat des consultations entre les autres pays fut la Convention de 1925.

III. ACCORD DE GENÈVE DU 11 FÉVRIER 1925 ET CONVENTION DE GENÈVE DU 19 FÉVRIER 1925

Cette Convention s'est essentiellement posé comme *but de contrôler d'une manière très serrée le trafic des drogues* et d'en réduire ainsi la consommation. *Les autorisations d'importation et d'exportation* sont à la

base du système de contrôle institué par cette convention. Les articles 24 à 26 prévoient même les sanctions qui peuvent être prises contre les pays qui n'auraient pas signé ladite convention ou qui ne l'appliqueraient pas : le moyen le plus simple étant évidemment d'interdire aux autres Etats toute importation envers le pays coupable.

L'article 31 fait le pont entre la Convention de 1912 et celle de 1925. Au moyen des chiffres accumulés au cours de nombreuses années par le Comité central et d'une lutte à mort contre le trafic illicite, le but projeté par l'article 9 (voir page 7) de la Convention de La Haye sera réalisé. Les précisions données sur le contrôle interne, sur les statistiques, sur les

Art. 24. — 1. Le Comité central surveillera d'une façon constante le mouvement du marché international. Si les renseignements dont il dispose le portent à conclure qu'un pays donné accumule des quantités exagérées d'une substance visée par la présente convention et risque ainsi de devenir un centre de trafic illicite, il aura le droit de demander des explications au pays en question par l'entremise du Secrétaire général de la Société des Nations.

2. S'il n'est fourni aucune explication dans un délai raisonnable ou si les explications données ne sont pas satisfaisantes, le Comité central aura le droit d'attirer sur ce point l'attention des Gouvernements de toutes les Parties contractantes ainsi que celle du Conseil de la Société des Nations, et de recommander qu'aucune nouvelle exportation des substances auxquelles s'applique la présente Convention, ou de l'une quelconque d'entre elles, ne soit effectuée à destination du pays en question, jusqu'à ce que le Comité ait signalé qu'il a pu obtenir tous les apaisements quant à la situation dans ce pays en ce qui concerne les dites substances. Le Comité central notifiera en même temps au Gouvernement du pays intéressé la recommandation qu'il a faite.

3. Le pays intéressé pourra porter la question devant le Conseil de la Société des Nations.

4. Tout Gouvernement d'un pays exportateur qui ne sera pas disposé à agir selon la recommandation du Comité central pourra également porter la question devant le Conseil de la Société des Nations.

S'il ne croit pas devoir le faire, il informera immédiatement le Comité central qu'il n'est pas disposé à se conformer à la recommandation du Conseil, en donnant si possible ses raisons.

5. Le Comité central aura le droit de publier un rapport sur la question et de le communiquer au Conseil qui le transmettra aux Gouvernements des Parties contractantes.

6. Si, dans un cas quelconque, la décision du Comité central n'est pas prise à l'unanimité, les désirs de la minorité devront également être exposés.

7. Tout pays sera invité à se faire représenter aux séances du Comité central au cours desquelles est examinée une question l'intéressant directement.

Art. 25. — Toutes les parties contractantes auront le droit à titre amical, d'appeler l'attention du Comité sur toute question qui leur paraîtra nécessiter un examen. Toutefois le présent article ne pourra être interprété comme étendant les pouvoirs du Comité.

Art. 26. — En ce qui concerne les pays qui ne font pas partie de la présente Convention, le Comité central pourra prendre les mesures spécifiées à l'article 24, dans le cas où les renseignements dont il dispose le portent à conclure qu'un pays donné risque de devenir un centre de trafic illicite. Dans ce cas, le Comité prendra les mesures indiquées dans l'article en question en ce qui concerne la notification aux pays intéressés.

Les alinéas 3, 4 et 7 de l'article 24 s'appliquent dans ce cas.

sanctions à disposition sont autant de lacunes de la Convention de La Haye qui sont ainsi écartées. Fait suite à cette première partie de la Convention un protocole sur l'opium brut. Les pays signataires de ce protocole s'engagent à faire disparaître le trafic illicite de leur territoire, ceci en l'espace de cinq ans. Une commission nommée par la Société des Nations doit veiller à l'exécution de ces résolutions. Les Etats dans lesquels la consommation de l'opium préparé est permise s'engagent à la faire disparaître dans un laps de temps de quinze ans.

En résumé : Par la Convention de 1925, la Convention de La Haye est renforcée. Les Etats « ne s'efforceront » pas seulement, mais « s'engagent à édicter des lois, ils contrôlent ». En plus de l'opium brut mentionné à la Convention de La Haye l'article 2 s'étend à la feuille de coca (article 4).

Pour la première fois, *le chanvre indien et ses préparations y sont notifiées* (article 4 et article 11). *Il n'est cependant pas fait mention de la paille de pavot.* Il y est institué le système des certificats d'importation et d'exportation et le « Comité central permanent de l'opium » est créé (article 19).

Par la création du « Comité central permanent de l'opium » fut institué un organisme indépendant. Ce comité central permanent demande aux gouvernements de fournir les statistiques relatives aux substances tombant sous le coup des conventions de Genève (1925).

Art. 4. — Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux substances suivantes :

- a) A l'opium médicinal;
- b) A la cocaïne brute et à l'ecgonine;
- c) A la morphine, diacétylmorphine, cocaïne et leurs sels respectifs;
- d) A toutes les préparations officinales et non officinales (y compris les remèdes dits antiopium) contenant plus de 0,2% de morphine ou plus de 0,1% de cocaïne;
- e) A toutes les préparations contenant de la diacétylmorphine;
- f) Aux préparations galéniques (extrait et teinture) de chanvre indien;
- g) A tout autre stupéfiant auquel la présente Convention peut s'appliquer, conformément à l'article 10.

Art. 11. — 1. En addition aux dispositions du chapitre 5 de la présente Convention, qui s'appliqueront au chanvre indien et à la résine qui en est extraite, les Parties contractantes s'engagent :

- a) A interdire l'exportation de la résine obtenue du chanvre indien et les préparations usuelles dont la résine est la base (telles que hachich, esrar, chira'et djamba) à destination de pays qui en ont interdit l'usage et, lorsque l'exportation en est autorisée, à exiger la production d'un certificat d'importation spécial délivré par le gouvernement du pays importateur et attestant certificat et que la résine ou les dites préparations ne seront pas réexportées.
- b) A exiger, avant de délivrer, pour du chanvre indien, le permis d'exportation visé à l'article 13 de la présente Convention, la production d'un certificat d'importation spécial délivré par le gouvernement du pays importateur et attestant que l'importation est approuvée et est destinée exclusivement à des usages médicaux ou scientifiques.

2. Les Parties contractantes exerceront un contrôle efficace de nature à empêcher le trafic international illicite du chanvre indien, et, en particulier, de la résine.

On avait pensé qu'un contrôle strict de la distribution suffirait pour réduire la fabrication aux quantités nécessaires aux besoins légitimes. Le trafic illicite, ne sachant plus où s'alimenter, allait certainement être enrayé. Les trafiquants purent cependant se ravitailler relativement facilement pour des raisons bien simples. Tout d'abord, le contrôle n'était pas universel, puis de nouvelles fabriques de stupéfiants avaient été créées dans les pays qui ne participaient pas à la Convention de La Haye de 1912 ni à la Convention de Genève de 1925. Il fallut donc en arriver à un système direct de limitation de la fabrication. On a émis déjà à ce moment-là l'idée que cette limitation devrait s'étendre non seulement à la fabrication proprement dite des drogues, mais aussi à la production des matières premières servant à la fabrication de ces drogues, c'est-à-dire à la culture du pavot somnifère et à la feuille de coca. De nombreuses objections, dont je parlerai plus tard, furent soulevées. A la session de janvier 1931, la Commission consultative de l'opium elabora un projet de convention destiné à servir de base de discussion à la conférence de mars. Ce projet est caractérisé par un système *d'allocation de quote-parts ou contingents de fabrication aux pays dits exportateurs*. A la conférence, ouverte à Genève le 27 mai, la lutte s'engagea d'emblée entre partisans et adversaires du système de quote-part. Les adversaires, dont le principal représentant était la France, mirent sur pied un autre projet : celui de la limitation pour chaque pays, d'une part à la quantité dûment annoncée à l'avance comme étant nécessaire à ses besoins légitimes et au maintien de ses stocks de réserve ; d'autre part à la quantité nécessaire à ses exportations, établie sur la base des commandes fermes reçues pour être exécutées sur certificats d'importation délivrés conformément à la Convention de Genève de 1925. Le Japon prit d'emblée à son compte l'idée française et le résultat fut :

IV. LA CONVENTION DE 1931

La limitation de la fabrication devait s'opérer ainsi à l'aide des évaluations et du certificat d'importation. Ce système a cependant de gros inconvénients : entre autres de permettre à tout Etat de se livrer à la fabrication de stupéfiants et d'augmenter ainsi les risques de contrebande.

Art. 31. — La présente Convention remplace, entre les Parties contractantes, les dispositions des chapitres I, III et V de la Convention signée à La Haye le 23 janvier 1912. Les dispositions resteront en vigueur entre les Parties contractantes et tout Etat partie à la Convention de La Haye, et qui ne serait pas partie à la présente Convention.

Lorsque le Comité d'Hygiène de la Société des Nations, après avoir soumis la question au Comité permanent de l'Office international d'Hygiène publique de Paris pour en recevoir avis et rapport, aura constaté que tout stupéfiant auquel la présente Convention ne s'applique pas est susceptible de donner lieu à des abus analogues et de produire des effets aussi nuisibles que les substances visées par ce chapitre de la Convention, le Comité d'Hygiène informera le Conseil de la Société

En établissant la liste des drogues dont la fabrication doit être limitée, la conférence a prévu l'avenir en incorporant dans la liste des produits qui ne sont pas encore sur le marché. Il est interdit de fabriquer tout nouveau produit qui n'est pas d'une utilité réelle (article premier, paragraphe 2). Cependant, si le pays ne peut pas décider si ce produit n'est pas inoffensif à tout point de vue, il en limitera la fabrication aux quantités nécessaires à sa consommation intérieure et pour satisfaire aux commandes d'exportation. En même temps, le gouvernement avisera le secrétaire général de la Société des Nations, qui saisira le Comité d'hygiène. Celui-ci, sur préavis du Comité international d'hygiène publique décidera si le produit est une drogue et s'il tombe sous le coup direct de la Convention. Cette manière de procéder est donc totalement différente de celle de la Convention de 1925 (article 10) où, jusqu'à la décision du Comité d'hygiène de la S. d. N. et de l'Office d'hygiène de Paris, la fabrication et le commerce restaient complètement libres.

Dans le chapitre II se trouve *la clé de toute cette Convention : les évaluations*. Aux termes des dispositions de ce chapitre, les parties contractantes devront fournir chaque année au Comité permanent de l'opium pour chaque drogue l'évaluation des quantités dont elles auront besoin au cours de l'année suivante :

1) pour leurs besoins médicaux et scientifiques proprement dits et pour la fabrication de préparations pour l'exportation desquelles il n'est pas exigé d'autorisation, que ces préparations soient destinées à la consommation intérieure ou à l'exportation.

2) pour la transformation d'une drogue en une autre, tant pour la consommation que pour l'exportation.

3) pour le maintien des stocks de réserve,

4) pour le maintien des stocks d'Etat.

Ces évaluations seront examinées (article 5) par un organe de contrôle dont les membres sont désignés par la Commission consultative du trafic

des Nations et lui recommandera que les dispositions de la présente Convention soient appliquées à cette substance. Le Conseil de la Société des Nations communique cette recommandation aux Parties contractantes. Toute Partie contractante qui accepte aux Parties la recommandation signifiera son acceptation au Secrétariat général de la Société des Nations qui en avisera les autres Parties contractantes.

Les dispositions de la présente Convention deviendront immédiatement applicables à la substance en question dans les relations entre les Parties contractantes qui auront accepté la recommandation visée par les paragraphes précédents.

Art. 5. — 1. Les évaluations prévues aux articles 2 à 4 de la présente Convention devront être établies selon le modèle qui sera prescrit de temps à autre par le Comité central permanent et communiquées par les soins de ce Comité à tous les Membres de la Société des Nations et aux Etats non membres mentionnés à l'article 27.

de l'opium, le Comité central permanent, le Comité d'hygiène de la S. d. N. et l'Office international d'hygiène de Paris. Comme on le voit donc, une prépondérance médicale a été donnée à cet organe de contrôle. Cet organe pourra modifier ses évaluations avec le consentement de l'Etat intéressé. Il pourra également les établir pour les pays défaillants. L'organe de contrôle réunira ces évaluations et elles seront envoyées

2. Pour chacune des drogues, soit sous la forme d'alcaloïdes ou sels, ou de préparations d'alcaloïdes ou sels, pour chaque année et pour chaque pays ou territoire, les évaluations devront indiquer :

- a) la quantité nécessaire pour être utilisée comme telle pour les besoins médicaux et scientifiques, y compris la quantité requise pour la fabrication des préparations pour l'exportation desquelles des autorisations d'exportation ne sont pas requises, que ces préparations soient destinées à la consommation intérieure ou à l'exportation;
- b) la quantité nécessaire aux fins de transformation, tant pour la consommation intérieure que pour l'exportation;
- c) les stocks de réserve que l'on désire maintenir;
- d) la quantité requise pour l'établissement et le maintien des stocks désignés par la Commission consultative du Trafic de l'opium stocks d'Etat ainsi qu'il est prévu à l'article 4. Par total des évaluations pour chaque pays ou territoire, on entend la somme des quantités spécifiées sous les alinéas a) et b) du présent paragraphe, augmentées des quantités qui peuvent être nécessaires pour porter les stocks de réserve et les stocks d'Etat au niveau désiré, ou déduction faite de toute quantité dont ces stocks pourraient dépasser ce niveau. Il ne sera tenu compte toutefois de ces augmentations ou de ces diminutions que pour autant que les Hautes Parties Contractantes indiqueront au Comité central permanent les évaluations nécessaires.

3. Chaque évaluation sera accompagnée d'un exposé de la méthode employée pour calculer les différentes quantités qui y seront inscrites. Si les quantités calculées comportent une marge tenant compte des fluctuations possibles de la demande, l'évaluation devra préciser le montant de la marge ainsi prévue. Il est entendu que dans le cas de l'une quelconque des drogues qui sont ou peuvent être comprises dans le groupe II, il peut être nécessaire de laisser une marge plus large que pour les autres drogues.

4. Toutes les évaluations devront parvenir au Comité central permanent au plus tard le 1er août de l'année qui précédera celle pour laquelle l'évaluation a été établie.

5. Les évaluations supplémentaires devront être adressées au Comité central permanent dès leur établissement.

6. Les évaluations seront examinées par un organe de contrôle. La Commission consultative du Trafic de l'opium et autres drogues nuisibles de la Société des Nations, le Comité central permanent, le Comité d'Hygiène de la Société des Nations et l'Office international d'Hygiène publique auront le droit de désigner chacun un membre de cet organe. Le Secrétariat de l'organe de contrôle sera assuré par le Secrétaire général de la Société des Nations en s'assurant la collaboration étroite du Comité central. Pour tout pays ou territoire pour lequel une évaluation aura été fournie, l'organe de contrôle pourra demander, sauf en ce qui concerne les besoins de l'Etat, toute indication ou précision complémentaire qu'il jugera nécessaire, soit pour compléter l'évaluation soit pour expliquer les indications qui y figurent. A la suite des renseignements ainsi recueillis, il pourra modifier les évaluations avec le consentement de l'Etat intéressé. Dans le cas de l'une quelconque des drogues qui sont ou peuvent être comprises dans le groupe II, une déclaration sommaire sera suffisante.

par le secrétaire de la S. d. N. à tous les membres de la Société des Nations et aux Etats non membres. Ainsi se trouvait établie la première étape de la limitation : *les quantités de drogues nécessaires aux besoins médicaux et scientifiques seront connues d'une façon approximative*, et c'est à ces quantités que la fabrication devra être limitée.

Dans le chapitre III, c'est le problème de la limitation de la fabrication qui est abordé. Le nombre des pays fabricants n'est pas limité. Tout pays qui se proposera d'autoriser sur son territoire la fabrication des drogues enverra une note au Secrétariat de la S. d. N. en indiquant certaines précisions. Il est ainsi créé un régime ouvert. A quelles quantités la fabrication sera-t-elle limitée? D'après l'article 6, aucun pays ne pourra fabriquer une quantité supérieure à celle qui lui est nécessaire pour ses besoins intérieurs d'une part, et pour faire face aux commandes d'autre part. *Un pays se trouvera donc réduit pour la fabrication à ses*

7. Après avoir examiné, conformément au paragraphe 6 ci-dessus, les évaluations fournies, et après avoir fixé, conformément à l'article 2 les évaluations pour les pays ou les territoires adressera, par l'entremise du Secrétariat général et au plus tard le 1er novembre de chaque année, à tous les Membres de la Société des Nations et aux Etats non membres mentionnés à l'article 27, un état contenant les évaluations pour chaque pays ou territoire. Cet état sera accompagné, pour autant que l'organe de contrôle le jugera nécessaire, d'un exposé des explications fournies ou demandées conformément au paragraphe 6 ci-dessus et toutes les observations que l'organe de contrôle tiendrait à présenter relativement à toute évaluation, explication ou demande d'explication.

8. Toute évaluation supplémentaire communiquée au Comité central permanent au cours de l'année doit être traitée sans délai par l'organe de contrôle suivant la procédure spécifiée aux paragraphes 6 et 7 ci-dessus.

Art. 6. — 1. Il ne sera fabriqué dans aucun pays ou territoire, au cours d'une année quelconque de quantité d'une drogue quelconque supérieure au total des quantités suivantes :

- a) la quantité requise dans les limites des évaluations pour ce pays ou ce territoire pour cette année, pour être utilisée comme telle pour ses besoins médicaux et scientifiques, y compris la quantité requise pour la fabrication des préparations pour l'exportation desquelles les autorisations d'exportation ne sont pas requises, que ces préparations soient destinées à la consommation intérieure ou à l'exportation;
- b) la quantité requise dans les limites des évaluations pour ce pays ou ce territoire pour cette année, aux fins de transformation tant pour la consommation intérieure que pour l'exportation;
- c) la quantité qui pourra être requise par ce pays ou territoire pour l'exécution au cours de l'année des commandes destinées à l'exportation et effectuées conformément aux dispositions de la présente Convention;
- d) la quantité éventuellement requise par ce pays ou territoire pour maintenir les stocks de réserve aux niveaux spécifiés par les évaluations de l'année envisagée;
- e) la quantité éventuellement requise pour maintenir les stocks d'Etat aux niveaux spécifiés dans les évaluations de l'année envisagée.

2. Il est entendu que si, à la fin d'une année, une Haute Partie Contractante constate que la quantité fabriquée dépasse le total des quantités spécifiées ci-dessus, compte tenu des déductions prévues à l'article 7, alinéa a), cet excédent sera déduit de la quantité qui doit être fabriquée au cours de l'année suivante. En transmettant leurs statistiques annuelles au Comité central permanent les Hautes Parties Contractantes donneront les résultats de ce dépassement.

propres besoins et à ceux de ses clients, limités eux-mêmes par les évaluations des uns et des autres (une délégation avait demandé un système plus sévère : que la fabrication soit limitée, pour la consommation intérieure, non pas aux évaluations, mais aux commandes reçues par les fabricants). Un stock d'avance de la fabrication sur les commandes peut être entretenu dans chaque pays fabricant afin de permettre l'exécution des commandes dès leur réception. *Le Comité permanent reçoit régulièrement le relevé des importations et des exportations des divers pays. Il connaîtra d'autre part leurs évaluations, leurs besoins en drogues.* Il pourra donc s'assurer si tel ou tel pays n'a pas dépassé son contingentement. S'il y a dépassement, les pays contractants immédiatement avisés n'auront plus le droit de livrer au pays en question.

Une autre tâche du Comité central est de préparer chaque année (article 14) un résumé du trafic des drogues pendant l'année précédente. Le contrôle est donc effectué par les organes suivants :

1. La Commission consultative du trafic de l'opium, qui est chargée de signaler aux gouvernements les cas de trafic illicite.
2. Le Comité central permanent.
3. L'organe de contrôle.

Intéressant est également l'article 17 de cette Convention d'après lequel les Parties contractantes exigeront de leurs fabricants des rapports

Art. 14. — § 3. Le Comité central permanent préparera pour chaque année un état indiquant pour chaque pays ou territoire et pour l'année précédente :

- a) les évaluations de chaque « drogue » ;
- b) la quantité de chaque « drogue » consommée ;
- c) la quantité de chaque « drogue » transformée ;
- d) la quantité de chaque « drogue » importée ;
- e) la quantité de chaque « drogue » fabriquée ;
- f) la quantité de chaque « drogue » exportée ;
- g) la quantité de chaque « drogue » employée à la confection des préparations pour l'exportation desquelles des autorisations d'exportation ne sont pas requises.

S'il résulte dudit état que l'une des Hautes Parties Contractantes a ou peut avoir manqué aux obligations prévues par la présente Convention, le Comité sera en droit de lui demander des explications par l'entremise du Secrétariat général de la Société des Nations et la procédure prévue par les paragraphes 2 à 7 de l'article 24 de la Convention de Genève sera applicable.

Le Comité publiera le plus tôt possible l'état visé ci-dessus et, à moins qu'il ne le juge pas nécessaire, un résumé des explications données ou demandées conformément à l'alinéa précédent ainsi que toutes observations qu'il tiendrait à faire concernant ces explications ou demandes d'explications.

En publiant les statistiques et autres informations qu'il reçoit en vertu de la présente Convention, le Comité central permanent aura soin de ne faire figurer dans ses publications aucune indication susceptible de favoriser les opérations de spéculation ou de porter préjudice au commerce légitime d'une des Hautes Parties Contractantes.

Art. 17. — Chacune des Hautes Parties Contractantes astreindra chaque fabricant établi sur ses territoires à fournir des rapports trimestriels indiquant :

- a) les quantités de matières premières et de chaque « drogue » qu'il a reçues dans sa fabrique ainsi que les quantités de « drogue » ou de tout autre produit quel

trimestriels indiquant les quantités de « drogue » reçues ou fabriquées par eux et spécifieront la proportion de morphine, cocaïne, ou ecgonine qui peut en être retirée, les quantités de matières premières utilisées au cours du trimestre et les quantités restant en stock. En résumé, il a été institué ce que l'on peut appeler un « régime ouvert », qui donne d'emblée à tous les pays la possibilité de fabriquer des drogues, à la place d'un « régime fermé » qui aurait limité à la fois la fabrication et le nombre de fabricants. La multiplication des centres de fabrication n'est certes pas pour faciliter l'application de la Convention, car en augmentant le nombre des pays où doit se faire la fabrication d'une quantité fixée de produit, on diminue la part de chacun d'où tentative pour certains de fabriquer plus qu'il ne leur est permis.

Ainsi donc, le Comité central de l'opium demande aux gouvernements de fournir les statistiques relatives aux substances tombant sous le coup des Conventions de Genève (1925) et de limitations (1931) d'après les formulaires suivants :

Formulaire A (GL) : Statistique trimestrielle des importations et exportations.

Statistiques annuelles :

Formulaire A (L) : Statistique annuelle des importations et exportations de méthylmorphine (codéine) et d'éthylmorphine (dionine).

Formulaire C (1) (GL) : Statistique annuelle de la consommation; des quantités achetées dans le pays pour les besoins de l'Etat et des quantités employées pour la confection des préparations pour l'exportation desquelles les autorisations ne sont pas requises.

Formulaire C (2) (GL) : Statistique annuelle de la production, de la fabrication, de la transformation, ainsi que des quantités inutilisées par les fabricants.

Formulaire C (3) (G) : Statistique annuelle de l'opium préparé.

Formulaire D (GL) : Statistique annuelle des stocks.

Formulaire E (GL) : Statistique annuelle des confiscations.

qu'il soit, fabriqué avec chacune de ces substances. En signalant les quantités de matières premières reçues par lui, le fabricant indiquera la proportion de morphine, de cocaïne ou d'ecgonine contenue dans celle-ci ou qui peut en être retirée, proportion qui sera déterminée par une méthode prescrite par le Gouvernement et dans des conditions que le Gouvernement considère comme satisfaisantes;

- b) les quantités soit de matières premières, soit de produits manufacturés à l'aide de ces matières, qui ont été utilisées au cours du trimestre;
- c) les quantités restant en stock à la fin du trimestre.

Chacune des Hautes Parties Contractantes astreindra chaque négociant en gros établi sur ses territoires à fournir à la fin de chaque année un rapport spécifiant pour chaque « drogue » la quantité de cette « drogue » contenue dans les préparations exportées ou importées au cours de l'année, et pour l'exportation ou l'importation desquelles il n'est pas requis d'autorisation.

L'« organe de contrôle », en établissant et en publiant chaque année (15 décembre) un état des évaluations des besoins pour chaque pays et territoire, et en indiquant le quantum licite de la consommation et de la fabrication mondiale pour l'année suivante, est la base de tout le contrôle national et international.

Il est évident que ce contrôle international de stupéfiants est très dépendant des changements politiques qui surviennent dans le monde, car si des pays producteurs importants n'envoient pas de statistiques au comité (comme nous le verrons plus tard), il se produit ainsi une lacune extrêmement grave dans les statistiques publiées par le comité.

Une des lacunes de la Convention de 1931 est le droit laissé aux gouvernements de créer des stocks et de n'être pas tenu d'en dévoiler le montant. En plus de cela, les gouvernements ne sont pas tenus de détruire les stocks confisqués. L'Etat n'analyse également pas l'opium importé, de telle façon que ce sont les fabricants qui en déterminent et en déclarent le contenu.

V. LA CONVENTION DE 1936

Traite de la manière de procéder envers les délinquants de nationalité étrangère, elle est suivie d'un acte final qui recommande que les Gouvernements qui permettent encore l'usage de l'opium aux autres fins que médicale ou scientifique prennent les mesures efficaces en vue de l'abolition de cet usage. Les principales lacunes de la Convention de 1936 sont dans les articles 7 à 9.

Art. 7. — 1. Dans les pays qui n'admettent pas le principe de l'extradition des nationaux, les ressortissants qui sont rentrés sur le territoire de leur pays après s'être rendus coupables poursuivis et punis de la même manière que si le fait avait été commis sur ledit territoire, et cela même dans le cas où le coupable aurait acquis sa nationalité postérieurement à l'accomplissement de l'infraction.

2. Cette disposition n'est applicable si dans un cas semblable l'extradition d'un étranger ne peut pas être accordée.

Art. 8. — Les étrangers qui ont commis à l'étranger un des faits prévus par l'article 2 et qui se trouvent sur le territoire d'une des Hautes Parties Contractantes doivent être poursuivis et punis de la même manière que si le fait avait été commis sur ce territoire lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- a) L'extradition ayant été demandée, n'a pu être accordée pour une raison étrangère au fait même;
- b) La législation du pays de refuge admet comme règle générale la poursuite d'infractions commises par des étrangers à l'étranger.

Art. 9. — 1. Les faits prévus par l'article 2 seront de plein droit compris comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition conclu ou à conclure entre les Hautes Parties Contractantes.

2. Les Hautes Parties Contractantes qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité ou à une condition de réciprocité, reconnaissent les faits visés ci-dessus comme cas d'extradition entre elles.

En effet, la lacune principale est « *l'impunité des ressortissants de pays qui acceptent le principe de l'extradition des nationaux, mais seulement en cas de réciprocité* » et qui ne poursuivent jamais un délinquant (national ou étranger) pour un délit commis à l'étranger. Ces pays sont ceux de conception anglo-saxonne, comme les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne, et tout l'Empire britannique » (Skoda : « La Répression internationale du trafic illicite des stupéfiants »).

Une autre lacune qui existait déjà dans la convention de 1931 c'est de *n'avoir pas prévu la destruction des stocks confisqués*. (Art. 10 : « Les stupéfiants ainsi que les matières premières et instruments destinés à l'accomplissement d'un des faits prévus par l'art. 2 sont susceptibles d'être saisis et confisqués ».)

En résumé, nous pouvons constater ceci :

Concernant l'opium préparé : Au chapitre II de la Convention de La Haye, les Etats signataires s'engagent à prendre des mesures pour la suppression graduelle et efficace de la fabrication, du commerce et de l'usage de l'opium préparé (art. 6). Par l'accord de Genève et de Bangkok, la portée de cet article est diminuée (ne parle plus de suppression). Le Bureau international du travail a étudié la question de l'opium à fumer chez les travailleurs en Extrême-Orient et adopta une résolution à sa XX^{me} séance (18 juin 1936). Si, pour ce qui est du contrôle de l'opium, le but de la Convention de 1925 n'a pas été atteint, c'est que le contrôle a été vicié dès sa source par l'absence ou l'insuffisance des statistiques relatives aux pays producteurs les plus importants.

Concernant les autres stupéfiants : La limitation de la production de l'opium et des feuilles de coca n'a pas encore été fixée. Le chanvre indien est mentionné seulement dans la Convention de Genève. D'après le O. C. 1542 (9) et O. C. (Cannabis), la définition donnée par l'article premier de la Convention s'est révélée inexacte. L'usage et le trafic de la résine et de ses préparations ne sont pas interdits (art. 11), mais simplement soumis à un contrôle d'exportation et d'importation.

Quant aux drogues manufacturées ainsi qu'aux stupéfiants déjà mentionnés, la Convention de Genève a créé un organisme spécial (Comité central permanent de l'opium), avec mission de surveiller le trafic international. La Convention de limitation n'a que partiellement atteint son but de limitation, entre autres parce que des pays producteurs d'opium ou de feuilles de coca n'ont jusqu'à présent pas accepté d'adhérer à la Convention de 1931 (Chine, Iran, Pérou, etc.).

Quelles suites ont été données à ces différentes conventions par les pays intéressés? En 1940, les pays qui faisaient partie de la « Commission

3. L'extradition sera accordée conformément au droit du pays requis.

4. La Haute Partie Contractante à laquelle il sera adressé une demande d'extradition aura dans tous les cas le droit de refuser de procéder à l'arrestation ou d'accorder l'extradition, si ces autorités compétentes estiment que le fait motivant les poursuites ou ayant entraîné la condamnation n'est pas assez grave.

consultative de l'opium et autres drogues nuisibles » (remplacée aujourd'hui par la commission des stupéfiants du Conseil économique et social des Nations Unies) étaient les suivants :

Pays producteurs de matière première :

Bulgarie	Iran	Chine
Colonies néerlandaises	Grèce	Pérou
Hongrie	Portugal	Indes
Yougoslavie		

Pays fabricants des drogues manufacturées :

Belgique	Etats-Unis d'Amérique	
Hongrie	Inde	Pays-Bas
Pologne	Pérou	France
Suisse	Yougoslavie	Royaume-Uni

Pays fabricants de l'opium préparé :

Chine	France avec l'Union Indochinoise	
Inde française	et Kouang-Tchéou-Ouan	
Inde	Indes néerlandaises	Iran
Portugal avec Macao		
Royaume-Uni avec Bruné		
Bornéo septentrional	Ceylon	
Etablissement du Détroit		
Etats malais fédérés et non fédérés		
Hongkong et Sarawah		
Siam		

Pays consommateurs :

Canada	Egypte
Espagne	Mexique
Uruguay	

Mais la Commission consultative n'eut pas d'emblée des représentants aussi nombreux. *Jusqu'en 1927, seuls les Etats producteurs et fabricants étaient représentés* et n'avaient donc pas grand intérêt à la répression de l'abus des stupéfiants. En 1931 y adhèrent l'Autriche, la Belgique, l'Egypte, le Mexique, la Pologne, l'Espagne, l'Uruguay. En 1933 : le Canada, l'Iran, la Suède et la Turquie. Après coup, la Bulgarie, la Grèce, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et le Pérou.

La Commission consultative se réunissait une ou deux fois par an. Son travail consistait à remettre au conseil des résolutions. Elle étudiait les rapports annuels des gouvernements, les questions du trafic illicite et la situation en Extrême-Orient.

Les principaux travaux, les principaux documents sont maintenant rédigés par la Commission des stupéfiants du Conseil économique et

social des Nations Unies, en partie aussi par l'organe de contrôle et par le Comité permanent de l'opium.

En résumé, voici les organes des Nations Unies s'occupant de la question de l'opium :

Evaluation des besoins de leurs pays en stupéfiants pour l'année suivante :

Organes administratif
et semi-judiciaire

Organe de contrôle (examine les évaluations communiquées par les gouvernements chaque année et établit les évaluations qui manquent) (4 experts).

Comité central permanent (8 experts) : (contrôle le trafic des stupéfiants au moyen des statistiques trimestrielles et annuelles et des évaluations).

Organes législatifs

Commission des stupéfiants des Nations Unies (représentants de 15 gouvernements) (donne des avis au Conseil économique et social sur toutes les questions relatives aux stupéfiants).

reçoit et examine les rapports annuels des gouvernements sur l'organisation du contrôle national.

Si les Conventions de 1912, 1925, 1931 et 1936 n'ont pas eu les résultats espérés, différentes causes en sont à l'origine. A la suite de la limitation de la fabrication dans les pays occidentaux d'Europe, les trafiquants se sont transportés dans les pays où le pavot était cultivé et où le contrôle n'était pas absolu. Des fabriques clandestines surgirent d'abord dans le Proche-Orient, puis, lorsque la surveillance devint là aussi trop serrée, elles se transportèrent en Extrême-Orient. Il faut en effet se rappeler qu'*aussi longtemps que l'opium sera produit en quantités supérieures aux besoins légitimes, la contrebande constituera un sérieux obstacle à la suppression de l'opium préparé.*

Si au moyen des chiffres fournis par les différents gouvernements, on compare les résultats obtenus soit dans la production de l'opium brut, soit dans les exportations, soit dans la consommation d'opium préparé, on constate que s'il y a une diminution dans les exportations, il n'y a par contre pas de résultats dans la production de l'opium brut et dans la consommation de l'opium préparé.

Si donc les conventions ont eu une influence très nette sur la limitation des exportations, elles n'ont par contre pas eu d'influence sur la production de l'opium brut et sur la consommation de l'opium préparé. *Il faut donc, pour que la consommation de l'opium préparé diminue, atteindre le mal à sa racine et limiter la production elle-même.*

Sur la base d'une décision prise par la « Commission des narcotiques », le 8 novembre 1948, dans le but de limiter la consommation de l'opium, il a été envoyé aux pays de l'Orient qui tolèrent encore l'opium à fumer, une circulaire à laquelle ces pays ont répondu d'une façon unanime dans le sens d'un accord en vue de la suppression de l'opium à fumer. De même, il a été mentionné que toutes mesures pour diminuer la consommation de l'opium était plus ou moins illusoire tant que la production de l'opium brut ne serait pas limitée.

Actuellement, les efforts des instances compétentes se portent sur la mise en vigueur d'une convention limitant la production de l'opium brut, de la feuille de coca et du hachich. Plusieurs sessions ont été consacrées à la discussion de ce problème. Pour ce qui est de l'opium, on est enfin arrivé à mettre sur pied une conférence* de pays producteurs (Turquie, Iran, Yougoslavie, Inde), qui siégera à Istanbul ou à Ankara en 1949.

Ces efforts restent cependant assez illusoire tant qu'en Chine il ne peut y avoir de contrôle de la production de l'opium brut. Ce serait déjà un résultat important si l'Iran pouvait empêcher les exportations illégales qui envahissent le marché de l'Orient.

Ce sera le travail de conférences ultérieures de poser les bases de la limitation de la production de l'opium et de les introduire dans la nouvelle convention qui est en préparation.

Le plus grand ennemi du producteur d'opium est peut-être la chimie synthétique, qui a réussi au courant des dernières années, à synthétiser un produit appelé Hydroxy—3—N—méthylmorphinane, qui a toutes les qualités de la morphine. Il est à prévoir que ce produit va porter un coup aux producteurs d'opium qui ne peuvent cultiver le pavot que dans des pays où les salaires sont très bas et qu'ils ne pourront plus tenir la concurrence avec les produits synthétiques. Aujourd'hui déjà, la morphine est fortement remplacée par d'autres produits tels que la spolan-tin, etc.

Il s'agit cependant avant tout d'une question agricole, car il faudra remplacer la culture de l'opium par d'autres cultures. Il faudra, d'autre part, côté économique de la question, assurer l'écoulement de cet autre produit sur le marché.

Afin de savoir dans quelle mesure il est possible de remplacer la culture du pavot, voyons les données agricoles que nous possédons; sans entrer dans le détail, il est bon de remarquer qu'elles sont très déficientes. Le document OC-Confidentiel 39 dit ceci :

« L'étude du pavot au point de vue agricole soulève des aspects multiples pour lesquels la documentation manque en grande partie. La bibliographie sur ce sujet n'est pas riche. Le plus souvent, elle est

* Document ECN e/W52 du 12 mars 1949 : Memorandum on the desirability of convening a conference for the purpose of reaching an interim agreement limiting the production and export of opium to medical and scientific needs.

déjà d'ancienne date. Quant aux monographies plus récentes, elles portent d'ordinaire sur un seul pays et ne contiennent que fort peu d'éléments de comparaison avec d'autres régions également productrices. Dans le memorandum ci-après, on a réuni d'une part les données générales sur les conditions existant dans les principales régions productrices. Là encore, les données possédées pour les divers pays sont très incomplètes. Il a fallu recourir à des manuels agricoles généraux relatifs aux pays intéressés, et dans lesquels la place faite au pavot est naturellement très petite, étant donné le caractère particulier de la question. Il existe des renseignements un peu plus abondants sur les principaux travaux agricoles nécessités par le pavot à opium, mais il n'y a pas d'études spécialisées et comparées quant aux résultats obtenus par des méthodes de culture diverses au point de vue rendement en opium, en alcaloïdes et en graines. »

Pour ce qui est indiqué sur le sol et le climat les plus favorables, je ne voudrais retenir que ceci : le pavot prospère dans un bon sol potager très bien travaillé, modérément humide et poreux. Les terrains salés ou marécageux sont contre-indiqués, de même d'ailleurs que les sols trop légers ou sablonneux où le pavot souffre de la sécheresse. Les experts de questions agricoles prétendent que c'est un climat sec qui est le plus favorable. Des différentes études qui ont été faites, il résulte que c'est moins le chiffre absolu des précipitations qui décide des conditions favorables ou non à cette récolte, que la répartition des précipitations au cours de l'année. Il faut cependant mentionner que quand le pavot est cultivé pour d'autres fins que la récolte d'opium, il s'accommode mieux au climat plus nordique et pluvieux, notamment en Europe.

Au point de vue rendement, *il y a lieu de distinguer le rendement en opium, la teneur en opium des alcaloïdes et le rendement en graines.* Les renseignements sur le rendement en opium d'une capsule sont très variés : de 0,014 gr. à 0,059 gr. Le rendement par hectare est également très variable. D'après une évaluation faite en Yougoslavie, un hectare donnerait 800 à 1200 kilos, tandis qu'en Turquie, un hectare donnerait jusqu'à 1306 kilos. Il ressort de ceci *qu'il est extrêmement difficile d'indiquer la superficie exacte qui doit être cultivée.* Actuellement, la superficie employée pour la culture du pavot est approximativement de 100.000 hectares. C'est dire combien le remplacement de cette culture pose un problème économique et social important.

Quant à la teneur de l'opium en alcaloïdes, elle présente bien des inconnues. *On ignore presque tout sur les conditions agricoles contribuant au pourcentage plus ou moins élevé des alcaloïdes.* On a quelques données sur les conditions de culture fournissant le pourcentage le plus élevé de l'opium en morphine. Les opinions sont du reste très différentes. D'après l'OC-Confidentiel 28, c'est la première incision qui donne le pourcentage le plus élevé, tandis que lors des incisions suivantes, ce pourcentage diminuerait. Le pourcentage en codéine, par contre, augmenterait à chaque incision.

Quelle est la situation actuelle dans les pays producteurs ? On peut les diviser en trois groupes.

1. *Ceux qui fournissent l'opium uniquement pour l'exportation.*
2. *Ceux qui produisent l'opium en partie pour l'exportation et en partie pour la consommation intérieure.*
3. *Ceux qui fournissent l'opium uniquement pour la consommation intérieure.*

Dans le groupe 2 rentrent l'Iran, la Yougoslavie, l'Indochine, les Etats Changs et l'Inde.

Les quatre grands pays producteurs sont : *La Chine, l'Iran, l'Inde et la Turquie.* Ces quatre pays n'ont cependant fourni que des statistiques insuffisantes. En effet, pour la

Chine : La Convention de 1925 n'ayant pas été ratifiée, la Chine n'est pas tenue de fournir au Comité des statistiques concernant l'opium. Cependant, avec les seuls chiffres de production suivants (Documents de la S. d. N. C. 124. M 113, 1940), qui ont été déclarés à la Commission consultative de l'opium, la Chine reste un des pays producteurs principaux.

1934 :	5855 tonnes
1935 :	3740 »
1936 :	1671 »
1937 :	891 »
1938 :	357 »

et ceci malgré de très gros efforts en vue de la suppression de la culture du pavot.

Iran : Ce pays également n'ayant pas ratifié la Convention de 1925 n'est pas tenu d'envoyer au Comité des statistiques relatives à l'opium. En août 1947, le délégué de l'Iran à la S. d. N. a fourni à la Commission des chiffres relatifs à la production, la consommation et l'exportation de l'opium de 1936 à 1947, il a également été annoncé qu'un décret interdisant la production de l'opium est également soumis au parlement iranien. L'Iran possède encore aujourd'hui une grande quantité d'opium brut qui n'est pas suffisamment sous contrôle de l'Etat. Ainsi ce n'est pas seulement le marché de l'Orient qui est alimenté d'opium à fumer, mais encore les grands centres de trafic illicite en Egypte. Une partie de l'opium iranien va jusqu'aux Etats-Unis comme le prouvent les examens physico-chimiques de l'opium confisqué. Ces méthodes d'examen de l'opium permettent de savoir la provenance de l'opium. La plus grande partie de l'opium confisqué dans tous les pays pourrait bien être d'origine iranienne. Malgré les nouveaux décrets émis par le Gouvernement de l'Iran, le trafic illicite continue d'exister.

Inde : Ce pays conformément à la Convention de 1925 a toujours envoyé des statistiques complètes sur l'opium, mais ces statistiques ont été reçues en général trop tard et n'ont pu figurer dans le rapport du Comité fourni neuf à dix mois après la fin de l'année et elles étaient modifiées au cours de l'année suivante ou des deux années suivantes, si bien qu'un bilan dont les chiffres concordent n'a jamais pu être établi.

La question de la production de l'opium aux Indes reste encore ouverte tant qu'il n'a pas encore été décidé si l'« opiophagie » qui règne au Pakistan et dans l'Hindoustan a pour cause une indication médicale ou s'il s'agit d'une forme particulière de l'opiomanie. Que par suite des conditions de vie et d'infection, la consommation d'opium dans le traitement des affections intestinales est devenue presque une nécessité, il n'y a pas de doutes, mais il est certain aussi que par cette opiophagie, il résulte une opiomanie.

Turquie : Pays également contractant de la Convention de 1925 a envoyé des statistiques complètes sur l'opium, toutefois dans le bilan auquel elles servaient de base, les chiffres ne concordent que rarement. Malgré le monopole d'Etat institué par le gouvernement, une grande partie de l'opium produit (estimée à environ 100.000 kilos) va à l'étranger par le trafic illicite (Syrie, Egypte). Ceci a été jusqu'à aujourd'hui possible parce que le marché intérieur était libre. Cet état de choses sera modifié par le gouvernement dans un avenir prochain et une loi a déjà été promulguée par le Parlement.

En résumé, ce n'est que pour les années 1934 à 1937 que l'on a des chiffres indiquant la production de l'opium dans tous les pays producteurs. Au cours de ces quatre années, la production mondiale s'est élevée à 18.504 tonnes, dont 12.098 tonnes pour la Chine (soit 65,4%), 3161 tonnes pour l'Iran (soit 17,1%), 1244 tonnes pour l'Inde (soit 6,7%) et 1124 tonnes (soit 6,1%) pour la Turquie. La production totale pour les quatre pays atteint : 17.627 tonnes, soit 95,3% de la production mondiale. Dans ces pays, l'utilisation des quantités suivantes n'a pas été justifiée : Chine : 12.098 tonnes, Iran : 2140 tonnes, Turquie : 565 tonnes et Inde 211 tonnes, c'est-à-dire 15.014 tonnes pour ces quatre pays, soit 81% de la production mondiale au cours de cette période.

Par contre, les statistiques relatives à l'opium brut ont été à peu près exactes sur l'exportation.

Quelle importance revêt, au point de vue économique, la culture du pavot dans ces différents pays ? En Yougoslavie, la relation entre la culture du pavot et la superficie totale des cultures est de 0,091. En 1929, elle était de 4,66%. Le revenu brut est de 25% des revenus bruts de toutes les terres arables, ceci en 1928-1930. En Turquie, la relation est de 0,042% en 1936-1937. En Bulgarie, de 0,016% en 1934. Le revenu est de 0,042%

des revenus totaux. En U. R. S. S., la relation était de 0,07, à la même époque. Aux Indes britanniques, de 0,018 en 1929-1930, de 0,04 en 1935-1936. Pour les Etats indiens, les chiffres ne sont pas connus. En Chine, de 1,22% dans les provinces où la culture de pavot est encore autorisée et de 0,21% sur l'ensemble des terres. Aux Indes britanniques, en 1935-1936, les bénéfices ont atteint 652,91 roupies (= 1.170.285 francs suisses). La proportion entre les recettes totales et celles de l'opium était en 1929-30 de 2,87%, en 1935-36 de 1,1%. Aux Etats indiens, le gouvernement de l'Inde perçoit 2 millions de francs suisses or. Le revenu total est cependant très difficile à estimer. En Chine, en 1935, 35 millions, ce qui représente 3,89% des recettes budgétaires du pays.

Comment pourrait-on, dans les différents pays, remplacer la culture du pavot? Certains Etats ont déjà pris des mesures étant donné la chute des prix et l'accumulation des stocks. Mais il se pose un double problème : Jusqu'à quel point le remplacement des cultures peut être poussé pour rester rémunérateur, et dans quelle mesure les marchés mondiaux peuvent-ils absorber les nouveaux produits? En Yougoslavie, le soja, le mûrier et la vigne prospèrent moins bien que le pavot, en raison de la sécheresse. On a fait des efforts pour le remplacer par des plantes industrielles telles que le coton et les plantes oléagineuses. On peut chercher, au lieu de faire uniquement du remplacement, à créer de nouvelles sources de revenus, de nouvelles industries. En Turquie, la betterave a remplacé de plus en plus la culture du pavot avec un gros succès. En Iran, deux conditions doivent être réalisées : un sol et des moyens de transport favorables, afin que le paysan puisse amener sur le marché les produits du sol. On pourrait substituer au pavot des céréales, des fruits frais et des fruits secs. On pourrait remplacer des produits qui doivent être importés par la production locale : sucre, thé, par exemple. D'autre part, augmenter l'exportation de tabac, de coton, de sucre et de laine. Actuellement, c'est la culture du cotonnier qui semble remporter le succès le plus franc.

Quels sont les stocks existant dans les différents pays producteurs et dont il faudrait naturellement tenir compte en élaborant une convention limitant la production de l'opium?

En 1936, ils étaient :

Bulgarie	5 tonnes	
Turquie	476	»
U. R. S. S.	36	»
Yougoslavie	120	»
Corée	25	»
Indes britanniques .	120	»
Japon	29	»
Iran	487	» (chiffres de 1934)

Les pays dont les stocks méritent donc une attention plus particulière sont ceux de la Turquie, de la Yougoslavie, de l'Iran et des Indes. Dans ces stocks sont comprises les quantités devant faire face aux

besoins intérieurs. En soustrayant ces derniers, il reste environ 1050 tonnes représentant le montant de l'excédent disponible pour l'exportation. Les stocks des pays fabricants atteignent 260 tonnes et ceux des pays dans lesquels l'usage de l'opium à fumer est encore autorisé, 689 tonnes. Le total des demandes, par contre, pour le marché de la fabrication et les besoins médicaux dans un avenir plus ou moins immédiat peut être estimé à 260 tonnes par an. On voit donc que le montant total des stocks des pays producteurs équivalait à cette époque à la demande d'environ deux années et demie à trois années. Il faudrait donc, au moment de l'établissement d'une convention, connaître :

- 1) les stocks existant effectivement à l'époque, de façon qu'une fois les stocks fixés on connaisse les excédents;
- 2) la demande probable d'opium brut en vue de la fabrication de l'opium préparé pour les années prochaines.

En 1947, les stocks des principaux pays producteurs étaient les suivants :

Bulgarie	82	kilos
Turquie	51.397	»
U. R. S. S.	14.951	»
Yougoslavie	?	
Indes	653.279	»
Chine	10.693	»
Japon	53.780	»
Iran	?	

Les chiffres sont en grande partie inexacts, si bien qu'il n'est pas possible de parler d'une statistique utilisable sur la production de l'opium brut.

Les buts de la future convention seraient d'atteindre le mal à sa racine en limitant la production de l'opium, compléter les conventions de La Haye de 1912, de Genève, de 1925, et la convention de la limitation des stupéfiants de 1931 et 1936. Le résultat étant : 1) l'abolition de l'usage de l'opium préparé, 2) une diminution correspondante de la production d'opium brut.

Voyons d'abord quels devraient être dans les grandes lignes les principes dont une nouvelle convention devra s'inspirer.

Plusieurs systèmes sont théoriquement réalisables.

1. Une limitation directe de la production en se basant sur les évaluations, une quote-part de production étant attribuée à chaque pays producteur, une quote-part d'exportation étant attribuée à chaque pays exportateur.

2. Un autre système est que l'objet de la limitation soit atteint par des méthodes indirectes affectant seulement l'exportation des quote-parts d'exportation seraient attribuées à chaque pays.

3. Un système de libres commandes selon lequel chaque pays consommateur indiquerait dans ses évaluations les pays producteurs auprès desquels il a l'intention de s'approvisionner en opium brut.

4. Une combinaison entre le système de libres commandes et le système de quote-parts.

L'application du système de libres commandes, dans la mesure où les gouvernements auraient profité de la faculté d'indiquer les pays producteurs auprès desquels ils auraient l'intention de s'approvisionner et l'application du système de quote-parts pour les quantités d'opium brut au sujet desquels cette indication n'aurait pas été donnée.

Le système de quote-parts n'est pas un système nouveau puisqu'il a déjà été adopté pour un grand nombre de marchandises, ceci afin de remédier à l'engorgement du marché mondial et d'assurer aux pays producteurs une rémunération suffisante. Il est exact que s'il restreint la liberté du vendeur, et également dans une certaine mesure celle de l'acheteur, *il offre un immense avantage, celui de stabiliser la production.* Ce système avait déjà été présenté par la commission consultative pour la convention de 1931 et avait été abandonné pour lui substituer le régime ouvert. Le problème cependant est dans la limitation de la fabrication. La production dépend essentiellement du rendement à l'hectare et de la commande. Le rendement à l'hectare dépend à son tour du facteur nature qui ne peut être influencé. La commande par contre peut l'être par l'attribution de quote-parts aux pays producteurs. C'est sur ce chiffre de quote-part que chaque pays pourra régler sa production. La Convention ne peut qu'indiquer cette quote-part et ne peut fixer un chiffre de production qui dépend essentiellement des conditions atmosphériques, elle ne peut indiquer les surfaces à ensemençer, les stocks régulateurs étant justement là pour compenser ce facteur imprévisible. Sur ce chiffre de quote-part, le pays pourra lui-même régler sa production, l'étendue de sa culture, ses stocks, mais ceci en accord avec l'organe de contrôle et sous le contrôle du Comité central permanent.

Le marché des pays producteurs étant stabilisé, il sera possible d'organiser un contrôle international de la production, c'est-à-dire de l'étendue des surfaces à ensemençer pour chacun d'eux. Il est en effet impossible de fixer au lieu d'une quote-part de production une quote-part de superficie à cultiver, pour les motifs énoncés plus haut. Un contrôle, par contre, de la superficie cultivée, en tenant compte de la quantité d'opium brut à produire est tout à fait possible. Le système de quote-part à adopter serait donc : quote-part de production, contrôle de la superficie de préférence au système quote-part de production, quote-part de superficie.

La convention prévoirait également dans les pays de culture l'établissement d'un monopole d'Etat. Les stocks sont sous la garde de l'Etat, qui assurera aux cultivateurs la rémunération immédiate de leur travail.

Les questions à traiter sont donc :

1) les substances visées, les unes soumises à la limitation, les autres à certaines mesures de contrôle;

2) les quantités auxquelles la production doit être limitée : tout d'abord la production de l'opium brut devra être limitée aux besoins mondiaux reconnus pour

- a) les besoins médicaux et scientifiques,
- b) la fabrication de l'opium préparé jusqu'à ce que l'usage de l'opium à fumer disparaisse,
- c) les autres formes de consommation intérieure non médicale actuellement autorisées dans certains pays.

L'usage de l'opium préparé devra disparaître après un certain nombre d'années fixé à l'avance.

3. Les méthodes propres à assurer la limitation. Les besoins mondiaux étant établis selon un système d'évaluations, les pays importateurs s'engageraient à acheter dans l'année les quantités évaluées (évaluation = engagement), ceci afin d'éviter que les pays consommateurs ne soumettent par mesure de prudence des évaluations dépassant les quantités qu'ils envisagent utiliser effectivement. Les évaluations des pays producteurs seraient examinées par un organe de contrôle international. Cet organe fixerait pour les pays producteurs les quantités annuelles : a) devant être produites, b) devant être exportées. La répartition entre les pays producteurs et exportateurs se faisant suivant un système de quote-parts. Les pays producteurs s'engageraient d'autre part à ne pas exporter plus que la quantité qui leur a été fixée. Une liste des pays producteurs devait être établie afin d'éviter que des pays qui jusqu'à maintenant n'étaient pas pays producteurs, ne le deviennent.

4. Le contrôle international de la convention. L'application de la convention serait surveillée par un organe international. Pour surveiller la distribution, il faudrait maintenir le système de certificats d'importation et d'exportation. Comme dans la convention de 1925, chaque pays exportateur s'engage à n'exporter que pour l'exécution de commandes accompagnées de certificats d'importation (article 13, paragraphe 2). Les articles 22 et 24 de la convention de 1925 devraient être maintenus et complétés par une disposition étendant à l'opium la disposition de l'article 14 de la convention de 1931.

Comme je l'ai déjà mentionné, il faudra que les pays acheteurs indiquent dans leurs évaluations les pays où ils veulent s'approvisionner et il en sera tenu compte dans la répartition des quote-parts. Ces pays acheteurs pourront en effet choisir leurs pays producteurs, ceci pour des raisons politiques ou des raisons commerciales, afin de donner préférence à l'opium d'un certain pays producteur en échange de différentes concessions.

6. La surveillance sur le plan national. Dans chaque pays producteur, un organe veillera à l'application de la convention. Dans les pays consommateurs, les dispositions de la convention de 1925 subsistent pour autant qu'elles peuvent s'appliquer aux diverses substances. Il y aurait lieu d'étendre les mesures de contrôle à la plante de pavot comme matière première pour l'extraction des alcaloïdes de l'opium. Il faudra en plus que tout les dossiers des grands procès soient concentrés et qu'une cour pénale internationale pour les affaires de stupéfiants soit instituée. Une police spé-

cialisée devra être créée dans tous les pays, ainsi qu'un office central international de renseignements qui travaillerait en collaboration avec l'association de la police criminelle. Pour ce qui est des quantités d'opium et d'alcaloïdes saisies sur le marché, il faudra en effectuer la destruction.

Voilà quels devraient être, dans les grandes lignes, les points traités dans la future convention. Certaines questions restent à discuter plus à fond.

Tout d'abord, quel rôle joue la plante de pavot en tant que matière première pour l'extraction des alcaloïdes de l'opium? C'est une fabrique hongroise qui, peu de temps après l'application de la Convention de 1925, a commencé à extraire la morphine de la plante de pavot séchée de la « paille de pavot ».

Les Parties contractantes ne sont pas tenues de fournir des renseignements concernant la production, les stocks, les importations, les exportations de cette matière première. Toutefois, les statistiques reçues par le comité indiquant les quantités de paille de pavot utilisées dans la fabrication de la morphine montrent bien l'extension prise par cette fabrication. En effet, comme on le voit sur le tableau suivant (du rapport sur les travaux du comité, Genève, novembre 1947).

Fabrication de morphine à partir de la paille de pavot en 1937 et en 1946

Pays (par ordre d'importance suivant les dernières statistiques)	Années	Quantité de paille de pavot utilisée	Morphine fabriquée à partir de la paille de pavot		
			Rapport entre		
			quantités	la fabrication commerciale totale de morphine	la quantité de paille de pavot utilisée
		Tonnes	kg.	%	%
France	1937	—	—	—	—
	1946	1.177	3.178	88	0.27
Suisse	1937	4	10	0.6	0.25
	1946	589	1.808	82	0.31
Allemagne (total). Zone américaine seulement . . .	1937	140	353	7	0.25
	1946	650	1.623	100	0.25
Pologne	1937	920	810	100	0.09
	1946	?	?	?	?
Tchécoslovaquie .	1937	—	—	—	—
	1946	700	712	100	0.10
Hongrie	1937	676	669	97	0.10
	1946	221	387	100	0.17
Pays-Bas	1937	—	—	—	—
	1946	24	43	8	0.18
Argentine	1937	—	—	—	—
	1946	14	16	16	0.11

La quantité de morphine extraite de la paille de pavot passe de 1842 en 1937 à 7767 kilos en 1946, représentant ainsi le 4,4 et le 19,8% de la fabrication mondiale de cette drogue au cours des mêmes années. Il résulte donc qu'un contrôle de la paille de pavot est nécessaire dans le sens de celui appliqué à l'opium brut.

Pour ce qui est des évaluations, il faudrait s'inspirer du système de la convention de 1931. Il y aurait lieu de mentionner dans les évaluations, *en plus de la quantité, la qualité*, c'est-à-dire la consistance et la teneur en morphine. Spécifier ce qui est consistance et exprimer par rapport à un degré de consistance connu et conforme cette teneur.

Le pays producteur indiquera donc dans ses évaluations :

- a) la superficie à cultiver pour faire face à la quote-part de production attribuée,
- b) le rendement prévu qui est utilisé comme base de calcul pour la superficie.

Les pays consommateurs, pour plus de commodité, pourront être divisés en :

- 1) les pays qui ont besoin d'opium brut pour la fabrication des stupéfiants destinés soit à la consommation intérieure, soit à l'exportation,
- 2) les pays qui ont besoin d'opium brut pour la consommation sous forme médicinale d'extrait ou de teinture,
- 3) les pays qui ont besoin d'opium brut pour la fabrication d'opium préparé,
- 4) les pays qui ont besoin d'opium brut pour la consommation intérieure non médicinale autre que celle de l'opium préparé.

Ces pays consommateurs devront indiquer dans leurs évaluations :

- a) les quantités de morphine à fabriquer,
- b) les quantités d'opium brut nécessaires annuellement à cet effet, avec un pourcentage déterminé de morphine. Les évaluations devraient être accompagnées de renseignements et de justification sur les méthodes employées pour établir la consommation intérieure, l'usage adopté, etc.

En fournissant l'évaluation annuelle, le pays consommateur pourrait indiquer le pays où il se propose d'obtenir cet opium et l'autorité de contrôle devrait tenir compte elle, autant que possible, de cette indication dans la répartition de quote-parts entre les pays producteurs. Dans le cas où un pays acheteur indiquerait dans ses évaluations annuelles que, pour des raisons spéciales, il est obligé d'acheter tout son opium à un pays producteur donné, l'autorité de contrôle en tiendrait compte dans l'attribution de quote-parts.

L'opium des régies destiné à la fabrication de l'opium préparé pour être fumé fera l'objet d'évaluations séparées. Les évaluations devraient indiquer en plus les stocks de réserve et les stocks d'Etat. Les variations de ces stocks pourront être spécialement importantes dans les pays de

culture où ils serviraient de régulateurs entre les années de bonne et de mauvaise récolte.

Une date exacte devra être fixée, date à laquelle les Etats fourniront leurs évaluations. Cette date devra être au mois d'avril environ, si l'on tient compte des conditions agricoles dans lesquelles se fait la culture du pavot et du temps nécessaire aux opérations de contrôle. Il est cependant faux de croire que les pays producteurs pourront, d'une année à l'autre, modifier dans une mesure importante l'étendue des cultures de pavot. Ce système élastique était possible pour la fabrication que l'on peut rapidement adapter aux besoins.

Comme mentionné plus haut, l'évaluation équivaut donc à un engagement.

Le contrôle des évaluations correspondrait à celui de la convention de 1931. L'autorité de contrôle publiera un état annuel des besoins mondiaux en opium brut qui servira de base pour l'étendue des cultures et le volume de la production d'opium brut. L'établissement des quote-parts par cet organe sera chose très simple si les évaluations sont fournies à la fois par les pays producteurs et par les pays consommateurs. Pour ce qui est des pays qui n'auraient pas adhéré à la convention, l'autorité de contrôle fixera les évaluations pour les pays importateurs.

Pour ce qui est des stocks régulateurs des pays importateurs et producteurs, ils ne devraient pas nécessairement être maintenus à un niveau fixe. Ce qui est important, c'est qu'ils ne dépassent pas une moyenne fixée. Si, pendant plusieurs années, le stock régulateur accuse un excédent exagéré, l'autorité de contrôle doit en tenir compte dans la répartition de la production. Le pays producteur devra peut-être, dans une certaine mesure, réduire sa production pour prendre sur ses stocks régulateurs ayant atteint un niveau trop élevé. L'autorité de contrôle pourra également attribuer les commandes supplémentaires des pays consommateurs (commandes dépassant les évaluations) aux pays producteurs ayant des stocks de réserve trop élevés. Cette manière de procéder est possible dans le système de quote-parts, mais serait impossible dans le système de libres commandes.

Le Bureau international de statistique devra être adjoint à l'organe de contrôle. Il est de plus absolument indispensable que cet organe de contrôle soit indépendant. Il faudra donc qu'il soit composé, non pas de représentants de différents gouvernements, mais d'experts.

Pour ce qui est des prix, il faudra également les réglementer. Ils ont été en effet sujets à de trop fréquentes fluctuations sur les marchés mondiaux. En 1929, un kilo d'opium d'une teneur de morphine de 12% était de 50 francs or sur les marchés de Londres et de Hambourg, alors qu'en 1932, le prix du kilo, avec une même teneur en morphine, était de 19 francs or à Londres et 16 francs or à Hambourg. La limitation de la production aura certainement une forte répercussion sur les prix. Une réglementation évitera une trop forte hausse et assurera d'autre part l'écoulement de l'opium à un taux suffisamment élevé.

Certains pays tels que la Chine ont déjà réussi à faire de gros progrès

dans le domaine de la limitation des cultures de pavot. Comme le communiquait le Dr Hoo-Chi-Tsai, représentant de la Chine à la VI^{me} session, tenue le jeudi 16 mai 1940 :

« En ce qui concerne la culture du pavot à opium, elle a été supprimée à l'expiration de ce délai. Cette année, en 1940, il n'y aura plus de culture dans aucune province de la Chine non occupée.

« Pour ce qui est de l'usage de l'opium à fumer, le nombre des fumeurs immatriculés, qui dépassait 4 millions en 1935, est tombé à 3 millions en 1938. Je ne possède pas encore les chiffres de 1939, mais nous avons décidé qu'à partir de 1941 il sera défendu de fumer de l'opium. »

Les mesures pour la suppression de la culture du pavot à opium (déclaration faite à la même session) : « La culture du pavot à opium étant maintenant interdite dans toutes les provinces où elle était encore autorisée en vertu du plan sexennal, un règlement sur l'organisation de la commission d'enquête au sujet de la suppression de la culture du pavot a été promulgué. Il prévoit l'envoi de commissions d'enquête dans les provinces où la culture de pavot a existé pour s'assurer que cette culture a réellement cessé. Ces commissions ont des pouvoirs très étendus leur permettant de prendre toutes mesures nécessaires pour la destruction des cultures illicites et la punition des coupables. En avril 1940, cette commission d'enquête était au travail. Ces commissions devaient terminer leur mission dans les six mois suivant leur constitution.

Les mesures prises pour renforcer les contrôles des stocks et la vente de l'opium ont été les suivantes :

- 1) Règlement sur la suppression des stocks privés. Les stocks privés d'opium sont rachetés par des commissaires. Les licences des commerçants vendant de l'opium sont annulées après le rachat de leur stock.
- 2) Règlement sur l'organisation de bureaux des émissaires dans les différentes provinces.
- 3) Règlement sur les bureaux de contrôle de l'opium. Ce sont ces bureaux qui vendront dorénavant l'opium aux fumeurs immatriculés.
- 4) Règlement sur l'organisation dans les provinces de bureaux d'inspection et de surveillance de la suppression de l'opium.
- 5) Règlement sur la destruction des stocks privés d'opium dans les différentes provinces.

Le rachat des stocks privés ayant dû être effectué, ce règlement prévoit la confiscation des stocks découverts après juin 1940. Il prévoit trois enquêtes pour établir qu'il n'existe plus chez les particuliers de stocks privés d'opium. Chaque famille devra remettre au chef du village une garantie de deux autres familles indiquant qu'elle ne possède pas d'opium. Il a été ainsi constitué une chaîne hiérarchique de garanties successives ou chaque chaînon est responsable du chaînon inférieur.

Des mesures spéciales avaient été nécessaires par suite de la guerre, car les Japonais encourageaient systématiquement la culture du pavot à opium et l'abus des stupéfiants dans les territoires qu'ils occupaient,

et d'autre part l'opium et autres drogues en provenance des territoires occupés pénétraient dans la zone des hostilités qui était naturellement contiguë à ces territoires.

Pour ce qui est des rapports entre la Chine et le Japon, je ne voudrais citer que ce passage du représentant de la Chine.

« Qu'il me soit permis d'apporter quelques faits nouveaux, mais qui confirment tout ce que j'ai appelé l'empoisonnement de la Chine par le Japon. En ce qui concerne Nankin, où le Gouvernement chinois avait réussi à supprimer l'usage de l'opium à fumer et des autres drogues, sa situation après l'occupation par les Japonais nous a été décrite l'année dernière par M. Feller, qui a cité à cette occasion une lettre du Prof. M. S. Bate. Depuis lors, la situation n'a fait qu'empirer et le Prof. Bate a publié en novembre 1939 une deuxième lettre que je vous ferai distribuer par le secrétariat. J'en tirerai maintenant quelques renseignements seulement, donnant une idée de la situation à Nankin. Naturellement, un monopole de l'opium y a été organisé et on peut estimer d'après les chiffres des ventes d'opium qu'il y a au moins 60.000 opiomanes à Nankin, qui ne compte maintenant qu'une population de 480.000 habitants. Le Prof. Bate ajoute qu'en réalité le nombre des fumeurs d'opium est bien au-dessus ou de limitation des fumeurs. N'importe qui peut acheter à n'importe quel moment n'importe quelle quantité de la drogue qu'il a le moyen de se procurer. Le revenu tiré de l'opium est la principale ressource du gouvernement installé à Nankin par les Japonais. »

Quelle est la situation du Comité central permanent de l'opium résultant de la guerre ?

Le transfert des pouvoirs entre certains organismes de la S. d. N. à l'Organisation des Nations Unies s'est déjà effectué, conformément au protocole soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1946. Le comité a été renouvelé. Une fusion entre le personnel du comité et celui de l'organe de contrôle qui facilite les tâches des deux organes séparés a été effectuée. Durant la guerre, le nombre des gouvernements remplissant leurs obligations a été évidemment fortement réduit. Depuis la fin de la guerre, la situation s'est cependant très améliorée, mais est encore assez loin d'être satisfaisante. En effet, un grand nombre de gouvernements n'envoie qu'un ou deux relevés des dix relevés que chaque pays doit fournir en fonction des conventions ; or, l'envoi ponctuel des statistiques exactes au comité de la part des gouvernements est une obligation sérieuse, contractée par un traité international, à l'égard de tous les autres gouvernements.

Pays n'ayant envoyé aucun relevé pour 1946 : Arabie saoudienne, Bulgarie, Pologne, Roumanie, Yougoslavie. Les pays suivants n'ont envoyé qu'un ou deux relevés trimestriel ou annuel pour 1946 : Albanie, Liban, Mexique, Nicaragua, Panama et U. R. S. S. Depuis lors, les conditions ont nettement changé et les rapports du Comité central permanent de l'opium des années 1947 et 1948 montrent une nette amélioration. L'U. R. S. S. surtout a également envoyé des rapports pour 1947 et 1948.

Malgré tout, la situation reste encore critique. Le trafic illicite durant ces dernières années a encore augmenté, comme le prouvent plusieurs documents. *

Un danger de recrudescence du trafic illicite de l'opium est, par suite de la guerre, tout donné. En effet, les contrôles nationaux ont, dans de nombreux pays, été désorganisés et leur rétablissement ne fait que commencer. Les anciennes institutions sont désorganisées, la S. d. N. a été dissoute, les administrations stables et expérimentées ont disparu, les souffrances encore présentes et le désespoir des individus sont autant de facteurs favorisant l'accroissement de la demande illicite des stupéfiants.

Par suite de la guerre actuelle en Chine, la situation dans un des principaux pays producteurs est devenue très confuse. Il en résulte pour la question de la limitation de la production un retard certain et ce ne sera qu'après la fin des hostilités qu'un nouvel effort, dans l'application éventuelle de la limitation de la production, pourra être réalisé.

* Commission on Narcotic Drugs—Summary of illicit transactions and seizures. Reported to the Secretariat of the United Nations between 1 November and 31 December 1948.

RÉSUMÉ

La lutte contre le trafic illicite des stupéfiants s'échelonne sur de nombreuses années et se base sur les différentes Conventions internationales émises à ce sujet. Un résultat est certainement déjà acquis, mais il reste encore beaucoup à faire. Cela provient du fait que ces conventions contiennent de nombreuses lacunes et que le mal n'a pas été atteint à sa racine : la production de l'opium n'est pas limitée. Cela pose de graves problèmes aussi bien économiques qu'agricoles. Il faut donc qu'une nouvelle Convention, tenant compte de ces facteurs et complétant les anciennes Conventions, soit élaborée.

Cette nouvelle Convention réunissant toutes les précédentes et comblant les lacunes existantes est actuellement à l'étude.

Il est souhaitable que cette nouvelle Convention ne traitera pas seulement les problèmes extrêmement complexes du contrôle du trafic illégal, mais qu'elle s'appliquera surtout à la limitation de la production. Il faudra alors que tous les pays sans exception y adhèrent afin que le danger des stupéfiants qui aujourd'hui est toujours présent puisse être définitivement écarté.

BIBLIOGRAPHIE

- Convention internationale de l'opium (convention de La Haye) du 23 janvier 1912.
L'accord de Genève du 11 février 1925.
La conférence de Genève du 19 février 1925.
La convention pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants. Signée à Genève le 13 juillet 1931.
L'accord de Bangkok du 27 novembre 1931.
Rapports annuels des gouvernements sur le Trafic de l'opium et autres drogues nuisibles de 1930 à 1939.
Comité central de l'opium : Rapports au Conseil sur les statistiques des stupéfiants relatifs à l'année 1937 et sur les travaux du comité au cours de l'année 1938.
Convention internationale de l'opium signée à Genève le 19 février 1925.
Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das internationale Abkommen zur Beschränkung der Herstellung und zur Regelung der Betäubungsmittel vom 13. Juni 1931.
Rapports au Conseil concernant les travaux préparatoires en vue d'une conférence chargée d'examiner la possibilité de limiter et de contrôler la culture du pavot à opium, ainsi que la production de l'opium brut, et de contrôler d'autres matières premières pour la fabrication des alcaloïdes de l'opium (Nr. C. 175. M. 104, 1939).
H. W. MAYER : La cocaïne. Payot, Paris, 1928.
Rapports au Conseil des différentes sessions : 23, 24 et 26.
Extradition en matières d'infractions aux lois sur l'opium et autres drogues nuisibles (O. C. 1552, 1934).
H. FISCHER : Die Rauschgiftbekämpfung und die Opiumkonventionen. (*Zangger-Festschrift*, Zürich 1934.)
Commission d'enquête sur le contrôle de l'opium à fumer en Extrême-Orient. Rapports au Conseil : Genève, 1932.
Hedwige DE SKODA : La répression internationale du trafic illicite des stupéfiants (Payot, 1944).
Report of the *ad hoc* committee of the principal opium-producing countries. United Nations, economic and social council. E/CN. 7/88; E/CN. 7/AC. 1/1, 9 January 1950.
H. FISCHER, Prophylaxe der Suchterkrankungen, in : « Die Psychohygiene », H. Huber, Bern 1949.
H. FISCHER, Über vollsynthetische Analgetica mit morphinähnlicher Wirkung. Aertzl. Monatshefte 1949 p. 231.

Je ne voudrais pas manquer de remercier ici le Prof. Fischer pour les directives qu'il m'a données dans l'élaboration de ce travail.

Mes remerciements vont également au « Secrétariat permanent de la Commission de l'opium » pour la littérature mise à ma disposition.

CURRICULUM VITÆ

Né à Leysin le 16 décembre 1916, j'ai fréquenté l'école primaire et mes premières années de collège à Fribourg. En 1936, je passai ma maturité, en 1938 mon premier examen de propédeutique, en 1939, mon deuxième examen de propédeutique et en 1943 mon diplôme fédéral de médecine à Zurich. J'ai été assistant à l'Institut d'anatomie pathologique de Genève, puis à Leysin et suis actuellement à la Clinique médicale universitaire de Zurich.

